A. AGOSTA L. AGUIAR DE LUQUE E.BETTINELLI A. DI GIOVINE
C. EMERI G.F. FERRARI F. LANCHESTER M. LUCIANI Y. MÉNY
B. OWEN A. PANTELIS A. PIZZORUSSO D. SCHEFOLD
S. SICARDI G. SILVESTRI - L. VANDELLI M. VOLPI

# RIFORME ELETTORALI

a cura di M. Luciani e M. Volpi

ESTRATTO

ERNESTO BETTINELLI
IL VOTO DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO

LIBRI
DEL TEMPO
LATERZA
1995

# IL VOTO DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO

*di Ernesto Bettinelli*

Se, in epoca repubblicana, in quasi mezzo secolo di discussioni, di polemiche, di tentativi di disciplina legislativa abortiti anche clamorosamente a parto ormai prossimo[1], non si è riusciti a risolvere la «storica»[2] questione del riconoscimento dell'*effettivo*

[1] Ci si riferisce alla clamorosa mancata approvazione da parte del Senato (per difetto di quorum, in seconda deliberazione, il 10 novembre 1993) del disegno di legge costituzionale di revisione degli artt. 48, 56, 57 della Cost., che avrebbe aperto la strada a una disciplina legislativa, già *in itinere*, volta a riconoscere agli elettori residenti all'estero di votare, *per corrispondenza*, per *propri* rappresentanti nei due rami del Parlamento (come si illustrerà più diffusamente *infra*). Il progetto (di iniziativa governativa: n. 1395, Atti Senato, XI Legislatura) era stato votato in prima lettura dalle due Camere con il conforto di ampie maggioranze (per una cronaca della vicenda anche nei suoi aspetti politici cfr. *Deluse le aspettative dei connazionali emigrati*, in «Vita italiana», n. 11, 1993, pp. 27 sgg.).

Meno di recente, nella VIII Legislatura, si ricorda l'approvazione ad opera della Commissione affari costituzionali della Camera in sede referente di un testo unificato di legge ordinaria, che però non ebbe seguito per lo scioglimento anticipato del Parlamento. La proposta che optava per la soluzione del voto per corrispondenza è riportata in appendice a F. Lanchester (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero*, Roma 1988, p. 75.

Una dettagliata analisi, corredata di tabelle illustrative, sulla progettazione legislativa in materia – dalla prima alla decima Legislatura – è compiuta da C. Fusaro nella sua relazione al Seminario fiorentino del 1° ottobre 1988 su: *Esercizio del diritto del voto degli italiani all'estero*, nell'omologo volume a cura del Ministero degli Affari esteri e del Cnel, Roma 1988, pp. 13 sgg.

[2] Il problema fu sollevato fin dal 1908, in occasione del Primo congresso degli italiani all'estero. Sui precedenti storici cfr. M. Angelici, *Il voto degli italiani all'estero. Problemi costituzionali ed operativi di elettorato attivo*, in «Il Consiglio di Stato», 1986, II, pp. 757 sgg.

Il tema fu affrontato anche alla Costituente e rinviato alla prudenza del futuro legislatore. (Cfr. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, Mi-

esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero, ciò probabilmente è dovuto a una serie di fattori che hanno impedito di affrontare il tema con costruttiva serenità, equilibrio, e *rigorosa* e *neutrale* praticità.

Certamente tra questi fattori, per così dire, devianti vi è stato un approccio emotivo e drammatizzante, conseguenza sia di un irrisolto senso di colpa di parte del ceto politico per l'emigrazione forzata di masse di connazionali alla ricerca di lavoro, ancora nel secondo dopoguerra[3]; sia di un'esasperazione nazionalistica tendente a trasformare una obiettiva situazione di disagio di un numero rilevante di cittadini in una retorica esaltazione della *diffusa* presenza italiana nel mondo, che si vorrebbe in qualche modo difendere ed organizzare oltre misura. Da qui l'idea che gli italiani all'estero costituiscano complessivamente *una* comunità[4]

lano 1982, pp. 264 sgg.). Gli interventi in Assemblea costituente sulla questione sono riprodotti integralmente nell'appendice del citato volume a cura di F. Lanchester, pp. 93 sgg.

[3] Sulla dimensione del fenomeno e sui connessi problemi si veda l'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione affari esteri della Camera dei deputati nella quinta Legislatura e pubblicata a cura del Segretario generale della Camera stessa: *Esame dei problemi dell'emigrazione*, Roma 1971.

[4] Come si legge, ad esempio, nella relazione alla proposta di legge costituzionale, a firma del deputato Tremaglia e altri, citata nella nota seguente.

Ad organizzare la presenza degli italiani in quanto comunità (al plurale) nei diversi Stati è intervenuta la l. n. 205 del 1985, la quale ha istituito i «comitati dell'emigrazione italiana» negli uffici consolari, nella cui circoscrizione risiedano almeno tremila cittadini italiani. Tali comitati sono eletti nel rispetto di un rigoroso, e probabilmente eccessivo, procedimento elettorale, sulla base di uno scrutinio di liste concorrenti (artt. 14 e sgg.). Essi devono assolvere a compiti di sostegno dei diritti e degli interessi dei cittadini emigrati non soltanto «allo scopo di favorire il loro migliore inserimento nella società di accoglimento», ma anche al fine «di mantenere i loro legami con la realtà politica e culturale italiana». Alle ultime elezioni di tali comitati – maggio 1991 – hanno partecipato 666.085 cittadini residenti all'estero, segnando un incremento del 46 per cento rispetto all'affluenza registratasi nelle prime votazioni effettuatesi nel 1986.

Successivamente con la l. n. 470 del 1988 si è provveduto a organizzare l'anagrafe e il censimento degli italiani all'estero. Le anagrafi (Aire) sono tenute presso i comuni di origine e presso il ministero dell'Interno. Attualmente i cittadini iscritti all'Aire sono circa 2.500.000, mentre il numero degli italiani residenti all'estero è stimato approssimativamente in 5 milioni (tali dati si ricavano dalla documentazione parlamentare citata *infra* in nota).

A favorire l'acquisizione o la conservazione di una dimensione comunitaria nazionale da parte degli italiani residenti all'estero era indirizzato anche il d.p.c.m. 17 aprile 1991, *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio per gli italiani all'estero e l'immigrazione*, laddove, tra l'altro, si impegnava il ministro a

in grado di esprimere indifferenziati interessi e diritti nei confronti della madrepatria. Questa concezione o, quanto meno, questo atteggiamento resistono a tutt'oggi. Significative, in proposito, le motivazioni che si leggono a conclusione di una recente proposta di legge, a firma del deputato Tremaglia (e altri), per la disciplina del voto all'estero: «È un atto di giustizia, è un atto di riparazione, certamente di democrazia, riconoscendo alle nostre comunità e a *questa rete italiana nel mondo* la grande potenzialità di internazionalizzazione che avrà grande rilievo nei rapporti internazionali e nella nostra politica estera»[5].

promuovere l'informazione e l'aggiornamento delle «collettività italiane all'estero» «sull'evoluzione della società italiana al fine di mantenere il legame con il Paese d'origine». Nel più recente d.p.c.m. 7 ottobre 1994, *Delega di funzioni al Ministro per gli italiani nel mondo*, l'area delle sue attribuzioni veniva ancora più estesa, essendo affidati al ministro medesimo anche compiti «di coordinamento e di promozione nella predisposizione dei provvedimenti normativi necessari per attuare il diritto all'esercizio del voto da parte degli italiani residenti all'estero nelle elezioni legislative ed amministrative, nonché a promuovere tutte le misure appropriate, anche con riferimento all'Aire centrale, per assicurare concretamente l'espletamento del voto stesso» (art. 1, c. 1).

L'espressione «comunità italiane» intesa come specifica realtà sociodemografica è recepita dal legislatore anche nella l. n. 18 del 1979 (art. 7, c. 4) relativa all'elezione del Parlamento europeo.

[5] «Norme per l'esercizio del diritto di voto all'estero dei cittadini italiani residenti oltre confine» (XII Legislatura, doc. n. 50). La proposta è in corso di esame presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ed è stata abbinata ad altre iniziative sullo stesso argomento: una costituzionale, sempre a firma di Tremaglia ed altri (doc. n. 469), che riproduce l'articolato che è stato approvato (solo) in prima lettura da entrambe le Camere nella precedente legislatura (cfr. nota 1); una ordinaria presentata dal deputato Caveri (doc. n. 136), volta a introdurre il voto per corrispondenza; e una proveniente dal Consiglio regionale della Basilicata (doc. n. 811), indirizzata anch'essa a consentire una simile modalità di espressione del voto per l'elezione del Consiglio regionale della Basilicata agli emigrati iscritti alle anagrafi Aire della medesima regione.

Nel luglio 1995 sono stati depositati altri progetti di legge costituzionale, di contenuto assai simile, volti a modificare gli artt. 48, 56 e 57 della Costituzione per consentire il voto degli italiani all'estero. A tal fine essi prevedono l'istituzione di *un'unica circoscrizione* per l'elezione di venti deputati e di *un'unica circoscrizione* (equiparata ad una regione italiana) per l'elezione di dieci senatori da parte degli elettori residenti fuori d'Italia. In tal senso le proposte a firma Berlinguer e altri (doc. n. 2840) e a firma Andreatta e altri (doc. n. 2888, che riproduce identico disegno di legge, già presentato al Senato il 13 ottobre 1994 da Mancino e altri: doc. n. 1019). Si segnalano infine proposte (alternative) di legge ordinaria per l'introduzione del voto *in loco* (presso gli uffici consolari) in favore dei cittadini residenti o anche solo soggiornanti all'estero. Così l'iniziativa dei

Inevitabile allora e forse giustificato il sospetto che in un tale contesto la questione dell'esercizio del voto dei cittadini italiani all'estero fosse e sia agitata da alcune forze politiche a scopo propagandistico e per trarne in avvenire cospicui benefici elettorali[6].

È evidente che se questi fattori devianti non vengono radicalmente rimossi, mutando l'impostazione data al problema e, soprattutto, *deprimendo* il problema stesso, questo difficilmente verrà risolto con l'indispensabile *neutrale razionalità* e praticità che ho innanzi invocato.

Se questa deve essere la prospettiva, è opportuno fissare alcuni presupposti a cui ancorare la ricerca di una soddisfacente, seppure non clamorosa, soluzione.

Innanzitutto occorre sgombrare il campo da qualsiasi sovrabbondante e inconcludente bardatura moralistica e rettorica: il riconoscimento dell'esercizio del voto all'estero per i cittadini ivi situati non può essere considerato un modo di riparazione neppure parziale a quelle situazioni di ingiustizia e discriminazione sociale dai medesimi subite in Italia e che hanno costretto a dolorosi abbandoni della terra nativa. L'unico rimedio contro l'ingiustizia sociale è la giustizia sociale.

Con ciò intendo subito mettere in evidenza che il voto all'estero è un problema che deve riguardare non soltanto i lavoratori emigrati, ma *tutti* i cittadini, titolari dell'elettorato attivo, che, per qualsiasi motivo, si trovino all'estero in concomitanza con lo svolgimento di determinate votazioni in Italia.

La *condizione* che deve rilevare per una disciplina che aspiri ad essere coerente con i *normali* principi di una democrazia fondata sul suffragio universale è dunque *semplicemente* l'assenza dal territorio nazionale (e, più in particolare, dal comune nelle cui liste elettorali si è iscritti). Tale assenza dà luogo di per se stessa a una *situazione di disagio* che merita di essere rimossa dal legislatore nell'interesse generale di un sistema politico costitu-

deputati Molinaro e Collavini (doc. n. 2174, 8 marzo 1995) integralmente recepita dai senn. Romoli e altri (doc. n. 1545, 23 marzo 1995).

[6] Da tale sospetto ha tratto alimento la solida diffidenza soprattutto dei partiti di sinistra nei confronti delle varie iniziative legislative che in epoca repubblicana si sono succedute sulla materia. Si vedano, ad esempio, le chiarissime considerazioni di G. Giadresco, *Il voto degli italiani all'estero*, in «Rinascita», 1977, n. 34, p. 10.

zionale che scommette sul più ampio concorso dei cittadini alla vita politica del paese; e nell'interesse del cittadino che *sia propenso* a esercitare liberamente il *suo* diritto elettorale.

A fondamento di questo duplice e convergente interesse si può certamente richiamare il sistema degli artt. 48 e 3, c. 2 della Costituzione, frequentemente richiamato dalla dottrina e dagli autori dei tanti progetti sul voto degli italiani all'estero che si sono succeduti nell'arco di 12 legislature[7].

Ma per individuare concretamente il binario che dovrebbe guidare il legislatore nell'approntare finalmente una idonea disciplina valgano, quali più puntuali riferimenti normativi, le disposizioni vigenti indirizzate a far fronte ad *altre* situazioni di disagio[8] che, se non alleviate, impedirebbero l'espressione del voto agli elettori che ne abbiano *diritto e interesse*[9].

Si consideri in particolare, per rendere il discorso meno astratto, la situazione degli elettori degenti ricoverati in ospedali o in case di cura anche se «minori»[10], come disciplinata dalla

[7] In dottrina cfr. ad esempio G. Carbone, *Intervento*, in *Il voto degli italiani all'estero*, cit., p. 53 e U. De Siervo, nella sua relazione al Seminario fiorentino cit., in *op. cit.*, p. 61. Il richiamo al c. 2 dell'art. 3 è esplicito anche nelle relazioni al disegno di legge costituzionale citato nella nota 1 e ad altre proposte in argomento.

[8] Il legislatore per rendere effettivo il principio del *suffragio universale* ha progressivamente cercato di rimuovere gli ostacoli di fatto e di (irragionevole) diritto che hanno escluso alcune categorie di cittadini dall'elettorato attivo. In tal senso, ad esempio, le disposizioni intese ad accordare l'esercizio del diritto di voto ai carcerati in attesa di giudizio (l. n. 136 del 1976), agli interdetti e inabilitati (l. n. 180 del 1978). Su questa evoluzione cfr. E. Bettinelli, *Diritto di voto*, voce del *Digesto IV* (pubblicistico), Torino 1990, vol. V, pp. 221 sgg. Nella stessa prospettiva si collocano le non poche disposizioni delle leggi elettorali politiche e amministrative, di cui si dirà brevemente *infra*, intese ad agevolare concretamente l'esercizio del voto da parte di elettori in difficoltà.

[9] Si accentua l'elemento dell'*interesse* anche in considerazione della significativa soppressione dell'obbligo di voto (già enunciato nell'art. 4, c. 1, del d.p.r. n. 361 del 1957 e assistito dalle «sanzioni» dal medesimo disposte all'art. 115) da parte della nuova legislazione elettorale (l. n. 277 del 1993 e d.p.r. n. 534 del 1993: art. 3, c. 1, lett. s), che ha introdotto il sistema maggioritario a prevalenza uninominale. In effetti, un tale sistema, nel momento in cui riduce o radicalizza le opzioni di voto a disposizione dell'elettore, legittima anche i comportamenti astensionisti che ben possono assumere il valore di *non scelta* consapevole. In siffatto nuovo contesto il «dovere civico del voto» di cui all'art. 48 della Cost. non può valere che come semplice *esortazione* contro comportamenti elettorali immotivati, non ponderati.

[10] Si tratta degli istituti con meno di 200 letti (art. 53 del d.p.r. n. 361 del

legge elettorale politica[11]. Da tale normativa si possono ricavare alcune indicazioni significative, tali da assumere anche il valore di *principi* o comunque di *criteri di metodo* passibili di considerazione per altre situazioni di disagio, come appunto quella degli elettori all'estero.

Tali principi o criteri possono essere così riassunti:

I) Spetta all'elettore che si trovi in condizione di disagio (il ricovero in luogo di cura) attivarsi non solo per segnalare all'autorità competente (il sindaco) la propria condizione, ma anche per *dichiarare* la «volontà di esprimere il voto» (*per forza di cose*: nel luogo di cura).

II) In seguito all'iniziativa dell'elettore interessato l'autorità competente adotta idonee «misure» per assecondare la volontà dell'elettore di esprimere il voto nel luogo in cui dimora.

III) Siffatte misure comportano da un lato deroghe alla organizzazione tipica prevista per il voto nelle normali sezioni elettorali. Tali deroghe sono, ad esempio, la *mobilità* e *contrazione* del collegio dei membri del seggio[12] che si recano a raccogliere il voto della persona impedita; la possibilità per la medesima di essere ammessa a votare in un luogo che non è propriamente un «seggio»; la compilazione di una «lista aggiunta» al seggio, la quale comprende i nominativi degli elettori supplementari, ammessi a votare presso il luogo di cura.

IV) Dall'altro lato rimangono assolutamente salvaguardate quelle garanzie indefettibili che consentono di mantenere l'espressione del voto *genuina*, per rifarsi a una qualificazione più volte adottata dalla Corte costituzionale[13]. In particolare non

1957); se il loro numero è superiore è prevista l'istituzione presso gli istituti stessi di apposite sezioni elettorali (art. 52).

[11] Analoghe disposizioni sono contenute nella legge elettorale amministrativa (cfr. artt. 42 sgg. del d.p.r. n. 570 del 1960).

[12] La legge prevede infatti che il voto dei degenti nella situazione sopra indicata possa essere raccolto non in presenza di tutti i componenti del seggio, ma da una sua *delegazione* (il presidente, uno scrutatore sorteggiato e il segretario): art. 53 del d.p.r. n. 361 del 1957.

[13] Per la prima volta nella sent. n. 43 del 1961 e successivamente nella giurisprudenza relativa alle pronunce sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo (cfr. le sentt. n. 16 del 1978 e n. 27 del 1981). Sul punto: Bettinelli, *Diritto di voto*, cit., p. 229.

vengono disattese le garanzie della libertà, personalità e segretezza del suffragio.

V) Anche il principio della territorialità del voto (che comporta che esso debba normalmente essere espresso nell'ambito del comune di residenza anagrafica, ritenuto *ex jure* e ragionevolmente il centro degli interessi politici del cittadino), non appare contraddetto, ma solo affievolito, ove si attribuisca valore all'interesse palesato dall'elettore in condizione di disagio. Il quale liberamente accetta di essere associato ad un collegio diverso da quello *naturale*; ed è perfettamente consapevole che il suo voto non potrà che indirizzarsi alle formazioni ed ai candidati presenti nel collegio ospitante. Con ciò viene a stabilirsi *per volontà dell'elettore* (e non *ex auctoritate*) un pur momentaneo e spontaneo radicamento nel terriorio di dimora o di temporanea presenza.

Peraltro il voto «fuori residenza» è consentito soltanto per *votazioni di carattere generale* (elezione del Parlamento, del Parlamento europeo, referendum nazionali); non è viceversa ammesso per consultazioni di carattere locale, per le quali la stabile presenza (residenza) sul territorio costituisce condizione irrinunciabile per l'esercizio del voto.

Da questo quadro complessivo emerge in ogni caso che il voto, quanto meno nelle competizioni per la elezione di organi rappresentativi, non può prescindere dalla integrazione o collocazione dell'elettore in *una comunità territoriale reale nell'ambito dello Stato*, ordinariamente *predeterminata* e solo eccezionalmente, in presenza di tassative situazioni di disagio, *assunta* per fatto e volontà dello stesso singolo elettore.

Una conferma di questo indirizzo si trova anche nella più recente normativa relativa all'elezione del Parlamento europeo (d.l. 24 giugno 1994, n. 408, conv. dalla l. 3 agosto 1994, n. 483), laddove si considera la situazione degli italiani nei paesi dell'Unione, che, non intendendo avvalersi della facoltà – avendone titolo[14] – di esercitare ivi il diritto di voto (integrando così il

[14] In quanto *residenti* nei paesi membri dell'Unione (art. 3 del d.l. n. 408 cit.). Gli elettori italiani che hanno dichiarato di voler fruire di questa possibilità sono stati solo 49.641, pari al 17 per cento degli aventi diritto (contro il 38 per cento registratosi nelle precedenti elezioni europee, quando non era stata ancora istituita l'Aire). Nel corso di un'indagine conoscitiva «sulle motivazioni della

corpo elettorale del paese ospitante[15]), decidono di optare per il *voto in loco* presso le apposite sezioni istituite a cura dei consolati d'Italia[16]. Gli elettori che hanno diritto a una simile opzione non sono soltanto i residenti all'estero (compresi in elenchi formati, rivisti, conservati dalla *Direzione centrale per i servizi elettorali del ministero dell'Interno*: art. 4), ma anche gli elettori che si trovino nel territorio dei paesi membri per motivi di lavoro o di studio, nonché i rispettivi familiari (in quanto elettori). A tal fine costoro devono far pervenire, tramite il Consolato, idonea domanda[17] al sindaco del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti.

Merita sottolineare altri due aspetti della disciplina sul *voto in loco* degli italiani *situati* nei paesi dell'Unione (per il Parlamento europeo): l'anticipazione[18] delle operazioni di voto (seppure solo di un giorno, nell'ultima tornata) rispetto alla data fissata per le votazioni sul territorio nazionale e l'espressione del suffragio per partiti e candidati che competono nella circoscri-

scarsa affluenza alle urne in occasione della consultazione elettorale europea dell'11-12 giugno 1994» condotta dalla III Commissione (*Affari esteri e comunitari*) della Camera dei deputati, tale mancata partecipazione è stata imputata a notevoli disfunzioni organizzative: «si sono verificati innumerevoli casi di certificati elettorali sbagliati che hanno colpito centinaia di migliaia di elettori, spesso costretti a spostamenti su grandi distanze per adempiere un diritto-dovere fondamentale come l'espressione del voto» (così il presidente della Commissione M. Tremaglia, nella seduta del 30 giugno 1994 che ha concluso una discussione avviata nella stessa Commissione il 1° e 22 giugno, cfr. il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, XII Leg., nn. 7, 16 e 21).

[15] Secondo quanto previsto dalla Direttiva n. 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993 (artt. 9 sgg.).

[16] Tali sezioni possono essere istituite presso i consolati d'Italia, gli istituti di cultura, le scuole italiane e altri locali messi a disposizione dagli stati membri dell'Unione, nel rispetto delle condizioni contemplate dall'art. 3 del d.l. n. 408 cit., che ha sostituito analoga disposizione già prevista dalla l. n. 18 del 1979 (art. 26).

Era pari a 934.286 il numero degli elettori italiani che nelle ultime elezioni per il Parlamento europeo risultavano titolari del diritto di esercitare il voto presso le sezioni all'estero.

[17] Contenente oltre le generalità, il domicilio del richiedente, nonché i motivi, asseverati, per i quali il medesimo si trova nel territorio della «circoscrizione consolare» (art. 6 del d.l. n. 408 cit.).

[18] La l. n. 18 del 1979 prevede infatti che la data e l'orario per la votazione degli elettori italiani residenti nei paesi membri della Comunità europea debbano *possibilmente* (non obbligatoriamente) coincidere con quelli fissati per le elezioni che hanno luogo nel territorio nazionale (art. 7, c. 3).

zione nazionale cui appartengono i singoli elettori[19]. Di conseguenza, lo scrutinio delle schede votate dagli elettori all'estero è effettuato presso gli uffici elettorali circoscrizionali nazionali a cui le schede stesse vengono inoltrate. Le circoscrizioni sono individuate in rapporto ai comuni, in esse compresi, nelle cui liste elettorali i votanti all'estero risultano iscritti (art. 6 del d.l. n. 408).

Anche in questo caso, dunque, risalta la *necessità* del *riferimento* territoriale in ambito nazionale. E risalta non solo come dato di natura prevalentemente formale, ma anche come un *interesse sostanziale* palesato dall'elettore, se è vero – come si è già ricordato – che i cittadini residenti in un paese dell'Unione, in quanto si riconoscano ormai parte della comunità in cui vivono, hanno la facoltà di esercitare il diritto di voto presso la medesima, esprimendolo per partiti e candidati che si confrontano in essa.

L'insieme dei principi e criteri appena rinvenuti ed esposti può, a mio avviso, costituire un'utile traccia per il legislatore ordinario che intenda risolvere più in generale, al di là del caso particolare delle elezioni del Parlamento europeo, la situazione di disagio dei cittadini che si trovino permanentemente o temporaneamente oltre confine.

L'elemento della residenza (in senso anagrafico) all'estero dovrebbe rilevare soltanto ai fini della ragionevole esclusione da votazioni di carattere amministrativo, per le quali l'elemento dell'integrazione fisica della persona nella comunità locale sembra essere essenziale. Un'esclusione a cui, peraltro, fa da positivo contrappeso quella tendenza progressiva seppur lenta al riconoscimento del diritto di voto amministrativo non solo ai propri cittadini, ma anche agli stranieri che siano ormai stabilmente e attivamente inseriti nelle comunità locali[20].

[19] La suddivisione degli elettori in relazione alla loro circoscrizione d'origine è stata agevolata dall'istituzione dell'Aire (cfr. nota 4) ed è disciplinata dal d.l. n. 408 agli artt. 3 e 4.

[20] La Commissione giuridica del Parlamento europeo il 6 ottobre 1994 ha approvato una risoluzione che insiste per la partecipazione dei cittadini extracomunitari residenti negli stati della Comunità alle rispettive elezioni municipali, in coerenza con quel principio generale di «non discriminazione tra i cittadini per origine e altri cittadini» affermato anche nella già citata direttiva n. 93/109/CE del Consiglio, relativa al Parlamento europeo (sul punto: V. Lippo-

La prospettiva qui prescelta consente di arrivare a una prima conclusione: la soluzione della questione del voto degli italiani all'estero non può in nessun caso comportare alterazioni della tradizionale (e, oserei dire: naturale) dimensione degli istituti della rappresentanza politica che è legata al territorio dello Stato e alla conseguente organizzazione elettorale che alle *comunità territoriali reali* fa necessario riferimento.

Questo principio della *territorialità* della rappresentanza è, oltretutto, in via di sensibile rivalutazione, come provano le recenti riforme elettorali che hanno incentivato la personalizzazione delle competizioni, attraverso sistemi prevalentemente maggioritari-uninominali. Sottesa a questa opzione vi è infatti la convinzione che un rapporto più diretto e immediato tra elettore-candidato-territorio induca a un voto più consapevole e a una maggiore responsabilizzazione dell'eletto, pur rimanendo questi

lis, *La cittadinanza europea*, in «il Mulino», n. 1, 1994, pp. 21 sgg.). Merita inoltre ricordare la Convenzione di Strasburgo del 5 febbraio 1992 promossa dal Consiglio d'Europa e sottoscritta anche dall'Italia (l. 8 marzo 1994, n. 203), volta a garantire «la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale». L'Italia si è peraltro avvalsa della facoltà di *non* dare immediata applicazione alla parte della Convenzione stessa (*capitolo C*), laddove si impegnano le parti contraenti a concedere agli stranieri residenti il diritto di elettorato attivo e passivo nelle Consultazioni di tipo amministrativo. La riserva italiana è motivata dalla necessità di procedere preventivamente a modifiche legislative anche di ordine costituzionale (come si legge nella relazione al disegno di legge per la ratifica ed esecuzione della Convenzione stessa presentata dalla III Commissione della Camera dei deputati alla relativa presidenza il 23 novembre 1993: doc. n. 3027-A).

Nella legislatura in corso sono state presentate proposte di revisione costituzionale intese a riconoscere i diritti politici e di elettorato attivo e passivo (limitatamente alle elezioni locali e regionali) agli stranieri ed apolidi residenti in Italia da un certo numero di anni. Cfr., in particolare, la proposta di legge costituzionale a firma di Bassanini e altri presentata alla Camera dei deputati l'8 luglio 1994 (doc. n. 889). In favore di tale prospettiva si segnala anche il movimento d'opinione promosso tra gli altri da S. Rodotà, G. Zagrebelsky, L. Manconi, di cui dà notizia «Il Manifesto» del 10 febbraio 1994 (*La lunga strada degli immigrati verso il diritto di voto*).

Altri ordinamenti, come è noto, hanno da tempo esteso il diritto di voto amministrativo agli immigrati residenti. È il caso soprattutto dei paesi nordici; primo fra tutti l'Olanda che già nel 1983 ha provveduto ad adeguare la propria Costituzione in tal senso (cfr. S. Furlani, *Il voto dei cittadini residenti all'estero: alcune indicazioni di legislazione straniera*, in *Il voto degli italiani all'estero*, cit., pp. 22 sgg.).

sempre svincolato da forme di mandato imperativo, di tipo localistico[21].

Contrasta con questa impostazione e con questa tendenza l'idea, che si è tradotta in un indirizzo legislativo approvato dal Parlamento nella scorsa legislatura e rimasto fortunatamente senza esito, di istituire circoscrizioni *extraterritoriali* per l'estero per le elezioni delle assemblee legislative, al fine di dare *separata rappresentanza* alle *comunità* di cittadini italiani residenti all'estero[22].

Una tale soluzione – come fu giustamente osservato nel corso delle discussioni parlamentari[23] – avrebbe alterato la fisionomia complessiva degli istituti di rappresentanza politica ove fossero entrati in Parlamento rappresentanti extraterritoriali, portatori di interessi troppo specifici, più nazionalistici che nazionali, facilmente interferenti con la sovranità di altri Stati.

La rinuncia formale a svincolare in maniera così radicale e definitiva nel momento elettorale la cittadinanza-nazionalità degli italiani residenti all'estero da qualsiasi riferimento al comune d'origine (la «propria terra») parrebbe in effetti in contraddizione con quell'esigenza, se non di reintegrazione, quantomeno di rapporto *reale* e non semplicemente emotivo e generico che dovrebbe essere alla base dell'interesse a partecipare attivamente alle consultazioni elettorali[24].

[21] In proposito, tra gli altri, diffusamente: N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, *passim*.

[22] La soluzione della *rappresentanza separata* (o *diretta*) non è contenuta soltanto nel progetto governativo cui si fa riferimento nel testo (cfr. nota 1), ma è (o era) condivisa anche da altre proposte di legge costituzionali, come quella coeva a firma Occhetto, D'Alema e altri presentata alla Camera dei deputati il 25 marzo 1993 (doc. n. 2463, XI Legislatura). Proposte ispirate alla medesima idea furono presentate anche in precedenti legislature, come documenta C. Fusaro nella sua relazione al Seminario fiorentino già cit. (si ricordano, in particolare, nella quinta legislatura, l'iniziativa di Pella – al Senato: doc. n. 223 – che prevedeva la costituzione di una «circoscrizione estera» per la Camera e di cinque collegi uninominali tra loro collegati per il Senato; nella stessa direzione un progetto socialista, depositato nella IX Legislatura alla Camera: doc. n. 1281).

[23] In particolare dal deputato Barbera, secondo il quale un tale sistema avrebbe comportato l'elezione non «di rappresentanti politici, ma di rappresentanti di specifici interessi, sia pure nobilissimi» (cfr. la cronaca già cit., in «Vita italiana», 1993, n. 11, p. 29).

[24] Come sostiene anche P. Caretti, secondo il quale il diritto di voto sancito dall'art. 48 deve essere interpretato «come punto di arrivo di tutta una serie di attività partecipative svolte da coloro che sono legati da un rapporto diretto ed

Intendo dire che una categorizzazione indiscriminata degli italiani all'estero come *specifica comunità* piuttosto che come soggetti in una *particolare situazione* di disagio nell'esercizio dei diritti elettorali impoverisce e, se mi si consente l'espressione, *riduce* in senso verticale gli stessi concetti di nazionalità e di cittadinanza, che, viceversa, acquistano più ricchezza in una naturale e variegata dimensione orizzontale.

Questa operazione di separazione della dimensione della rappresentanza politica tentata, ma non compiuta, dal legislatore costituzionale e ordinario avrebbe, come noto, trovato un approdo costituzionale nella revisione non soltanto degli artt. 56 e 57 della Cost.[25], ma anche dell'art. 48, nel quale avrebbe dovuto essere inserita la proposizione: «la legge assicura *condizioni* per l'esercizio del diritto di voto degli elettori *residenti* all'estero».

Tale enunciato avrebbe dovuto essere interpretato e applicato come autorizzazione al legislatore ordinario a introdurre deroghe o affievolimenti al complesso delle garanzie stabilite dallo

organico con il territorio del paese d'origine». Quando tale collegamento, che rappresenta l'elemento *sostanziale* della cittadinanza, «viene meno o si allenta fino a divenire difficilmente decifrabile, si creano delle situazioni in cui può venire in discussione l'estensione dell'esercizio del diritto politico per eccellenza, ossia il diritto di voto». A suo avviso sarebbero pertanto ragionevoli quelle discipline che in qualche modo consentono di accertare l'effettivo interesse del cittadino all'estero all'esercizio del diritto di voto. La soluzione del *rientro agevolato* prevista dalla vigente legislazione rende evidente un tale «interesse e lo rafforza nella misura in cui costringe il cittadino a tenere vivo questo rapporto organico con il Paese d'origine» (*Relazione* svolta al Seminario fiorentino cit., in *op. cit.*, pp. 60-61).

In una simile prospettiva la regione Sardegna ha recentemente rivalutato i contributi (già previsti dalla l. r. 30 maggio 1989, n. 18) destinati agli elettori sardi che rientrano per partecipare alle votazioni per il rinnovo del consiglio regionale, nonché per l'elezione di sindaci, presidenti di provincia e consigli comunali e provinciali. La legge regionale 9 giugno 1994, n. 27 ha infatti disposto l'assegnazione di una somma pari a lit.: 600.000 in favore degli elettori provenienti dai paesi aderenti all'Unione Europea; 700.000 per quelli provenienti da altri paesi dell'area europea; 1.200.000 per quanti provengano da paesi extraeuropei (nel caso si verifichi un doppio spostamento dell'elettore per la partecipazione a una successiva votazione di ballottaggio, tali contributi vengono erogati per ciascun viaggio effettuato) (art. 10, commi 4-7).

[25] In particolare il progetto prevedeva che venti deputati fossero eletti dai cittadini residenti all'estero in unica circoscrizione secondo le modalità stabilite dalla legge. Analogamente dieci senatori avrebbero dovuto essere eletti in una circoscrizione per l'estero, equiparata ad una regione italiana.

stesso art. 48 al c. 2, relative alla personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto[26].

Nelle disposizioni di delegazione «anticipata» (e sottoposta alla clausola risolutiva della preventiva entrata in vigore delle sopradette norme di revisione costituzionale) contenute nella l. n. 276 del 1993 – in materia di esercizio del diritto di voto degli elettori italiani residenti all'estero: art. 8 – si confermava tra i principi e i criteri direttivi il rispetto della «garanzia del carattere libero e segreto del voto», ma contestualmente si indicava la «possibilità del voto *per corrispondenza*».

Che con questa locuzione si intendesse far riferimento al concetto e alle forme tradizionali di comunicazione e di trasmissione di messaggi personali attraverso la posta risulta in maniera inequivoca dalla successiva individuazione degli *uffici consolari* quali «uffici legittimati a ricevere i voti *anche a mezzo posta*»[27].

Una simile forma di espressione del suffragio è ritenuta con pochi dubbi da gran parte della dottrina[28] incompatibile con il

[26] Sul significato e sulla *precettività* di tali connotati del voto sia consentito rinviare a Bettinelli, *Diritto di voto*, cit. Sul loro complessivo valore come «standard minimi di libertà del suffragio in senso ampio» si veda Lanchester, *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, nel già citato volume dal medesimo curato, pp. 11 sgg.

[27] Ecco il testo completo della disposizione richiamata nel testo (art. 8, c. 1, della l. n. 276 del 1993):

«Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per regolare nelle circoscrizioni estere previste dalla legge costituzionale di cui al comma 2 per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, il diritto di voto degli italiani residenti all'estero, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia del carattere libero e segreto del voto;

b) possibilità del voto per corrispondenza sulla base dei documenti necessari ricevuti dal sindaco del comune di ultima iscrizione;

c) utilizzazione degli uffici consolari come uffici legittimati a ricevere i voti, anche a mezzo posta, ed a trasmetterli ad appositi uffici in Italia;

d) individuazione delle modalità per lo spoglio e lo scrutinio dei voti;

e) possibilità per gli elettori che rientrano in Italia di votare presso la sezione nelle cui liste sono iscritti;

f) garanzia della completezza di informazione e della libertà di propaganda per le candidature e liste».

[28] In senso difforme: M. Angelici, *Il voto degli italiani all'estero* cit., p. 762; C. Fusaro, che contesta una lettura troppo rigida dell'art. 48 sui connotati del voto. A suo avviso la norma costituzionale imporrebbe al legislatore solo di «garantire personalità e segretezza del voto in misura mediamente soddisfacente»,

vigente principio di segretezza del voto nella misura in cui non fornisce *obiettiva* e non semplicemente soggettiva sicurezza[29] che all'atto della manifestazione della sua volontà di voto, l'elettore non sia solo di fronte alla scheda, al riparo da interferenze e da curiosità altrui.

Ma una tale evidente illegittimità avrebbe potuto considerarsi assorbita, ove il Parlamento avesse approvato la succitata integrazione dell'art. 48 della Cost. rivolta infatti ad affermare la *specialità* della condizione degli italiani residenti all'estero e quindi la specialità anche delle modalità di espressione del voto da parte dei medesimi, demandate a un'apprezzabile discrezionalità del legislatore, sufficiente comunque per piegare la rigidità delle garanzie disposte dalla norma costituzionale, con particolare riguardo proprio alla «condizione» della segretezza.

Va infine osservato come destinatari di questa complessa operazione normativa fossero esclusivamente gli italiani residenti in senso anagrafico all'estero e non anche i cittadini *temporaneamente* presenti sul territorio di altri Stati nel periodo di votazioni nel nostro paese.

La consapevole volontà di procedere a una simile differenziazione e categorizzazione è rimarcata dalla disposizione delegante citata, nella parte in cui considera la situazione degli elettori «marittimi imbarcati all'estero» (e, analogamente, del perso-

dovendosi ritenere che «la segretezza del voto prima che un obbligo debba considerarsi un diritto dell'elettore» (*Relazione* al Seminario fiorentino, *op. cit.*, p. 47). Della stessa opinione A. Agosta, il quale richiama i casi di altri ordinamenti che pur affermando il principio costituzionale della segretezza del voto, ammettono la sua espressione per corrispondenza (*loc. ult. cit.*, p. 54). Analoghe le considerazioni che si ritrovano in pressoché tutte le proposte legislative volte a introdurre una tale modalità di votazione per gli elettori residenti all'estero.

[29] Dipendono indubbiamente dalla realtà sociale e politica di una nazione, dalla sua storia, dal suo costume, dall'opinione pubblica la valutazione e la prognosi sulle probabilità di abuso o di manipolazione di forme di espressione del suffragio, per così dire, parzialmente autogestite, quale è il voto per corrispondenza. Considerando, sia pure superficialmente, l'attuale situazione italiana, i tempi per una tale riforma non parrebbero davvero maturi. I richiami all'esperienza e all'efficienza delle democrazie più mature sono dunque, quasi per definizione, *incongrui*.

Per una succinta rassegna di diritto comparato sul voto per corrispondenza cfr.: E. Lala, *A proposito del voto degli italiani all'estero*, in «Diritto e società», 1979, pp. 154 sgg. e Furlani, *Il voto dei cittadini residenti all'estero: alcune indicazioni di legislazione straniera*, cit.

nale di navigazione aerea all'estero per motivi di servizio). Per essi la soluzione non sarebbe stata quella del voto per corrispondenza; il legislatore delegato avrebbe dovuto invece provvedere a regolare con «apposite norme» la possibilità di votare sulla nave, «con invio dei voti in Italia per lo spoglio e lo scrutinio» (art. 8, c. 3).

L'incongruità di questa mancata disciplina pare manifesta considerando la possibilità e la praticabilità di altre vie e di altre soluzioni *ordinarie* che permettano a tutti i cittadini italiani all'estero nei giorni di consultazioni elettorali di esercitare il diritto di voto senza che sia manomessa l'essenzialità delle garanzie di cui al c. 2 dell'art. 48 della Cost.; e senza che siano ignorate le ragioni di quegli Stati che non consentono che sul proprio territorio si svolgano operazioni elettorali straniere con un eccessivo grado di pubblicità e di organizzazione (sia pure concentrata presso sedi diplomatiche: voto *in loco*) e coinvolgenti *aggregati* (comunità) di residenti[30].

A tal fine – come anticipavo all'inizio – parrebbe necessario mutare sia l'approccio, sia l'impostazione anche culturale adottati di fronte al problema in esame. *Ridimensionarlo* – come già ho affermato – non significa affatto rinunciare a risolverlo o risolverlo solo in apparenza. Al contrario, significa prendere coscienza delle situazioni nella loro realtà, senza esasperarle, ponderare rischi e costi dell'una piuttosto che dell'altra soluzione; e privilegiare criteri e misure che l'ordinamento vigente già offre per altre situazioni di disagio *di singoli.*

In una simile prospettiva e a conclusione di questa relazione si possono in maniera pur succinta indicare almeno i passaggi fondamentali del sentiero che il legislatore ordinario potrebbe e forse dovrebbe percorrere per *integrare* la vigente legislazione elettorale, laddove non copre alcune situazioni di disagio, come

[30] Sono note le resistenze di alcuni Stati (anche europei, come la RFG), dove il numero di residenti è particolarmente elevato, ad ammettere sul proprio territorio l'allestimento di veri e propri seggi elettorali presso gli uffici diplomatici o, peggio, presso altre sedi. Più che non una ragione di principio avversa ad *atti di sovranità* di altri Stati sul proprio territorio (in tal senso T. Martines, *Artt. 56-58*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1984, p. 60) sembrano prevalere non infondate preoccupazioni di ordine pubblico e di seppure indiretta contrapposizione tra le diverse componenti straniere presenti negli Stati medesimi.

appunto quella degli elettori all'estero che intendono esercitare il diritto di voto.

Questi i punti centrali che a mio avviso dovrebbero caratterizzare l'intervento del legislatore:

I) La previsione che l'esercizio del voto all'estero non si configuri come una manifestazione necessaria da parte degli aventi diritto, ma che sia piuttosto espressione di una scelta spontanea. Al cittadino che si trova oltre confine e che intende esprimere il voto nel paese che lo ospita dovrebbe essere ragionevolmente richiesto di presentare o far pervenire una preventiva dichiarazione in tal senso (non una *domanda*) alla sede diplomatica più vicina corredata dei dati indispensabili[31], e senza aggravi particolari e inutili sulla scorta dei principi di *semplicità* di cui alla legge n. 241 del 1990[32]. Tale dichiarazione dovrebbe essere prodotta per esigenze organizzative entro un congruo termine a partire dall'indizione delle consultazioni, della quale ogni cittadino non estraneo alle vicende del paese dovrebbe essere facilmente a conoscenza[33].

II) L'accertamento dello *status* di elettore della persona che ha prodotto la sopradetta dichiarazione dovrebbe competere agli uffici consolari o alle sedi diplomatiche in necessario rapporto con i comuni nelle cui liste elettorali l'interessato ha indicato di essere iscritto. Le ormai normali procedure informatiche, l'istituzione dell'Aire, il supporto dei comitati degli italiani all'este-

[31] Sembrerebbero sufficienti, oltre le generalità, l'indicazione: del comune nelle cui liste elettorali si è iscritti (in proposito è utile ricordare che, in virtù della l. n. 40 del 1979, i cittadini che hanno trasferito la propria residenza all'estero conservano il diritto di rimanere iscritti nelle liste elettorali del comune di ultima residenza italiana); del domicilio all'estero; della propria posizione penale nel paese ospitante (non potendosi ammettere al voto quanti all'estero si trovassero in situazioni di esclusione analoghe a quelle previste dall'art. 2 della l. n. 223 del 1967).

[32] Ci si riferisce, in particolare, all'obbligo per le amministrazioni pubbliche di accertare d'ufficio stati e qualità che le amministrazioni medesime sono tenute a certificare (art. 18, c. 3).

[33] La ormai capillare diffusione e la velocità delle comunicazioni di massa anche a livello intercontinentale (grazie ai satelliti) dovrebbero permettere facilmente agli elettori all'estero di conoscere tempestivamente almeno la data di indizione delle consultazioni politiche. Oltre a ciò, dovrebbe soccorrere l'istituzionale attività di informazione cui sono preposti i «comitati dell'emigrazione italiana» ai sensi della già menzionata l. n. 205 del 1985.

ro[34] non dovrebbero rendere questo compito particolarmente gravoso. A ben vedere è richiesta semplicemente una buona ed efficiente amministrazione propria di ogni paese civile.

III) La pubblicazione presso ogni comune dell'elenco degli elettori, iscritti nelle relative liste, che hanno dichiarato di votare all'estero con l'indicazione dei rispettivi indirizzi. E questo soprattutto allo scopo di consentire ai soggetti competitori di inviare a tali elettori materiale di propaganda e di informazione[35]. Per facilitare la spedizione di questa documentazione potrebbero stabilirsi condizioni postali di particolare favore, peraltro già previste per la campagna elettorale *in loco* dalla recente l. n. 515 del 1993[36].

IV) Affidamento da parte delle autorità diplomatiche a notai del paese ospitante o ad altre figure similari[37] (ubicati possibilmente nel luogo di dimora dell'elettore) dell'incarico di consegnare nel proprio ufficio all'elettore, entro un periodo determinato antecedente la data delle consultazioni in Italia[38], la scheda

[34] Sull'importanza e sull'utilità di questa complessa organizzazione che dovrebbe rendere agevole la comunicazione, se non l'integrazione, tra amministrazioni anche periferiche e uffici consolari, cfr. V. Spini, *Come garantire il diritto di voto agli italiani all'estero*, in «Mondoperaio», 1989, n. 1-2, pp. 8 sgg.

[35] Normalmente nei progetti di legge sul voto all'estero si dispone il divieto della «*pubblica* propaganda elettorale». Si ammette, comunque, che la propaganda possa «essere fatta per corrispondenza, in circoli chiusi, o in altro modo, sempre nei limiti delle leggi e delle disposizioni del paese dove il connazionale si trova» (così – ad illustrazione dell'art. 21 – la relazione alla proposta a firma Tremaglia, cit. nella nota 5). Lo stesso deputato ha successivamente precisato che la propaganda elettorale può essere svolta, senza alcuna interferenza con altri paesi, attraverso 397 testate giornalistiche e 200 radio italiane presenti all'estero, nonché attraverso speciali trasmissioni programmate dalla Rai (*Quei diritti inalienabili*, in *L'Opinione*, 19 luglio 1995).

[36] La quale dispone che candidati e liste possano usufruire di una tariffa agevolata postale di lire 70 per l'invio di materiale elettorale per un numero massimo di copie pari al totale degli elettori iscritti nei comuni interessati dalla competizione. Inoltre l'amministrazione postale è tenuta a recapitare tale corrispondenza con procedure e tempi opportunamente efficienti e veloci (art. 17).

[37] Ovviamente – previe le indispensabili intese con quei paesi che non frappongano particolari difficoltà – potrebbero essere utilizzati per le operazioni indicate gli stessi uffici consolari e idonei funzionari ad essi addetti.

[38] Per ragioni non solo di maggiore agio per gli interessati, ma anche di opportunità (per evitare che gli uffici indicati nel testo possano essere identificati quali seggi elettorali in senso tipico e dunque non essere bene accetti ad alcuni Stati), sarebbe bene prevedere la possibilità per gli elettori di recarsi in tali uffici nell'arco *di più giorni*, seppure rigorosamente stabiliti.

di votazione. Contestuali all'atto di consegna dovrebbero essere: l'atto di votazione dell'elettore *in una situazione di segretezza e di personalità garantita e certificata* dal notaio (o figura similare), la riconsegna al medesimo della scheda votata chiusa, nonché la sua immediata inclusione in una busta autosigillante. La quale dovrebbe essere poi inoltrata alla sede consolare.

Questa forma di espressione del suffragio potrebbe definirsi, per le sue caratteristiche: *voto per corrispondenza personalizzato* (o anche: *voto consegnato*). Essa si raccomanda non solo perché non lede nella sostanza le imprescindibili garanzie di segretezza e di personalità imposte dall'art. 48 della Cost., ma anche perché sembra idoneo a non prestarsi alle obiezioni di quei paesi che sono contrari al voto *in loco* di cittadini stranieri, soprattutto in quanto lo ritengano (o lo temano) quale indebita manifestazione di sovranità *politica* di uno Stato estero su territorio non proprio.

Le modalità qui proposte dovrebbero invece consentire una diversa e più neutra interpretazione, potendo valutarsi il comportamento dei singoli cittadini stranieri nel paese ospitante come attività privata; espressione dunque di libertà civili e non di diritti politici estranei all'organizzazione e all'ordinamento del paese stesso.

V) Il voto all'estero – come si è già precisato – deve essere espresso nei confronti di formazioni e di candidati che competono nel collegio o nella circoscrizione di cui fa parte il comune nelle cui liste elettorali il cittadino risulta iscritto. Ciò non soltanto in adesione a quel principio della territorialità della rappresentanza su cui mi sono già soffermato; ma anche per evitare o quantomeno disincentivare campagne elettorali da parte di gruppi o candidati *mirate* ad affermare una sorta di egemonia rappresentativa sugli italiani all'estero in quanto «categoria» omogenea, titolare di interessi e di diritti separati dal resto della collettività nazionale residente. L'intento è, in effetti, quello di togliere peso specifico al voto all'estero per recuperarlo a una dimensione di politica nazionale, proprio perché la disciplina dell'esercizio del voto all'estero dovrebbe perseguire lo scopo di ridurre le differenziazioni tra i cittadini, non di aumentarle. In questa prospettiva anche per le consultazioni non elettive (cioè quelle referendarie) dovrebbero seguirsi gli stessi criteri, affin-

ché, anche in questo caso, il voto dato all'estero non assuma un significato politico «diverso».

VI) Sul piano burocratico-organizzativo quanto fin qui esposto comporta che le schede votate siano trasmesse ai diversi comuni, nelle cui liste sono iscritti i votanti, in tempo utile per essere spogliate e scrutinate insieme alle altre schede votate nei comuni stessi. Le schede provenienti dall'estero dovrebbero essere distribuite e, per così dire, «disperse» tra le varie sezioni elettorali di ciascun comune, in modo da evitare concentrazioni di voti facilmente ascrivibili agli elettori fuori confine. Ritengo, in effetti, che la *non riconoscibilità* neppure delle tendenze elettorali dei cittadini *in quanto residenti all'estero* debba essere un'esigenza da salvaguardare, in coerenza con la convinzione qui fermamente sostenuta che le agevolazioni per l'esercizio del diritto di voto debbano essere disposte per rimuovere il disagio di singoli e non in favore di comunità territorialmente (e, in prospettiva, politicamente) separate.

VII) La distinzione tra cittadini-elettori temporaneamente o occasionalmente all'estero e cittadini-elettori *residenti* all'estero potrebbe avere rilievo ai fini della disciplina delineata soltanto in rapporto al tipo di consultazione elettorale a cui gli elettori stessi avrebbero titolo di partecipare. Come ho già accennato, non sarebbe irragionevole escludere dalle competizioni amministrative *locali*[39] i cittadini residenti anagraficamente in altri paesi, non in quanto espatriati, ma in quanto ormai integrati in altre comunità e per rafforzare legittime pretese al riconoscimento o a un'ulteriore espansione dei loro diritti di partecipazione alle decisioni amministrative dei luoghi alla cui vita e al cui sviluppo concorrono come lavoratori e contribuenti.

Credo, in conclusione, che i principi e i criteri che ho qui delineato possano ricondursi pienamente al vigente dettato costituzionale, senza necessità di inutili revisioni o peggio di avventate riforme. Credo anche che accogliendo l'impostazione qui

[39] Sono certamente tali le elezioni per la formazione degli organi rappresentativi di comuni e province, nonché le votazioni referendarie nello stesso ambito. Per quanto riguarda le votazioni regionali il discorso è aperto: dipende, in effetti, dal ruolo di (maggiore) autonomia e rilievo ultraperiferico che le regioni potranno assumere nella prospettata riforma dei rapporti tra Stato e regioni medesime.

suggerita si possa contribuire all'affermazione di una democrazia più matura, in cui il voto di tutti coloro che ne hanno diritto sia veramente *genuino e libero*, in quanto voluto, non imposto magari da artificiali condizionamenti emotivi; e, soprattutto, sia sentito come atto di effettiva integrazione nello Stato e non come dimostrazione di ulteriore separazione.

## Postilla

Proprio nel momento in cui questa Relazione viene licenziata per la stampa, la Camera dei deputati, nella seduta del 1° agosto 1995 (e a conclusione di una discussione, a dir poco, affrettata), approva in prima deliberazione una serie di modifiche agli artt. 48, 56 e 57 della Costituzione, quale presupposto per la disciplina, relativamente alle elezioni politiche, del voto per corrispondenza da parte degli italiani all'estero.

Il compromesso raggiunto tra i principali gruppi parlamentari ha avuto il seguente esito: l'art. 48 è stato integrato con un comma che autorizza il legislatore a stabilire «le condizioni alle quali è riconosciuto il diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero e le modalità del relativo esercizio». Quanto all'ambito dell'elezione, per la Camera dei deputati si è optato per la soluzione di *un'unica circoscrizione virtuale* riservata agli elettori residenti all'estero; i quali dovrebbero eleggere 12 deputati (su 630) «secondo le modalità stabilite dalla legge». Anche «la ripartizione dei seggi all'interno della circoscrizione istituita per l'estero» è stata affidata al legislatore ordinario. In tale prospettiva è stato pertanto modificato e aggiornato l'art. 56 della Cost.

Anche l'art. 57 della Cost., relativamente al Senato, avrebbe dovuto essere rivisto nello stesso senso: sei senatori (sui 315 elettivi) avrebbero dovuto essere eletti dai cittadini residenti nei paesi stranieri nell'ambito di una «circoscrizione per l'estero... equiparata ad una regione italiana». Ma la modifica dell'art. 57 della Cost., dopo una serie di votazioni di subemendamenti e emendamenti al testo originariamente proposto, non ha ottenuto il consenso della maggioranza dei deputati. Cosicché l'articolato votato dalla Camera è risultato, per così dire, «monco»...

In precedenza (seduta del 19 luglio), a larga maggioranza la

Camera aveva respinto alcune «pregiudiziali di costituzionalità» (presentate da deputati Riformatori, Verdi, e di Rifondazione comunista) contro l'alterazione del principio di territorialità delle elezioni. (Cfr. i *Resoconti* della Camera, XII Leg., nn. 219, 226, 229 relativi alle sedute del 19, 27 luglio e 1° agosto 1995.)

Insomma, l'impostazione che il Parlamento sta, pur così faticosamente, perseguendo per risolvere l'*effettivo* problema del riconoscimento dell'esercizio del voto da parte degli italiani all'estero pare, ancora una volta, del tutto difforme rispetto ai principi e alle esigenze che la presente Relazione ha cercato di rappresentare: senza successo...